

信息公开、公民认知度与地方透明政府建设

——基于 A 市居民问卷调查数据的实证分析

李 学

摘要: 政府信息公开制度是现代民主政治发展的产物,它不仅有助于保障公民知情权,推动民主政治的进程,而且有助于行政管理水平的提高。《政府信息公开条例》的颁布与实施,它为透明政府建设和公民知情权的保护提供了法律基础,在信息公开制度建设过程中,具有里程碑的意义。然而,制度规则的效力和作用,取决于其实际的约束作用。该项研究从实证的角度出发,选取沿海发达城市 A 市的居民为研究对象,采用问卷调查的研究方式,分析地方居民对《政府信息公开条例》知晓状况以及影响因素。研究发现既有的政府信息公开制度建设,民众基础不足,存在信息公开制度悬置的危险,严重影响了制度治理绩效的发挥。在未来的制度建设过程中,不仅需要完善相关的法律和规定,而且需要注重制度建设的民众基础。只有注重公民知情权意识的培养,才能真正实现以权利制约权力的制度理念。

关键词: 信息公开; 公民; 透明政府; 制度; 知情权

中图分类号: D668 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008 - 1569(2011)01 - 0082 - 13

一、文献综述与研究问题

建立信息公开制度,建设透明政府,不仅是规范官僚机构权力,提高行政管理水平的治理工具;它还是保障公民知情权,促进参政议政,推行政治民主的重要举措。现代国家理论认为主权在民,“行政权力的受任者绝不是人民的主人,而只是人民的官吏”。^①如果作为权力所有者的社会公众难以获知行政权力的各项信息,则不仅难以实现参政议政的目的,而且会危及政治的合法性。因而,世界各国无不将建设透明政府作为推进现代政府文明、提高公民知情权的重要途径。改革开放以来,我国的透明政府建设经历了一个由下到上、由地方创新到政府制度建设的历程,政府信息公开的形式和内容,都产生了明显的变化。2008 年 5 月 1 日,由国务院 2007 年 1 月 17 日第 165 次会议通过的《中华人民共和国

作者简介: 李学,行政管理学博士,厦门大学公共管理学系副教授。

政府信息公开条例》(下文简称《公开条例》)开始正式实施。尽管在法律的位阶上,《公开条例》属于行政法规,其约束力难与欧美国家成熟信息公开法律体系相媲美,但其标志着我国的政府信息公开制度的初步建立,公民知情权的保护获得了初始的法律保障。

从学术研究的角度出发,改革开放以后,伴随着社会经济的发展和行政改革的稳步前行,政府信息公开研究渐趋成为行政学和法学研究的热点问题,诸多学者立足于国内政府信息公开的现实和社会发展的需要,呼吁并推动建立政府信息公开制度。为实现这一学术使命,从事法律和行政管理的学者,从各自的学科视野出发,围绕建立政府信息公开制度,开展了颇具规模的研究,在《公开条例》颁布实施之前,这些研究对于普及政府信息公开制度的基本理念,以及为政府建立信息公开制度提供箴言,发挥了较大的作用。大概而论,国内关于政府信息公开的研究可分为三类:一是建立政府信息公开制度的意义与功能的研究;二是国外政府信息公开制度的研究,此类研究多半与第一类研究相互交错,其要旨不仅在于为国内决策者提供制定规则的学术资源,而且也有呼吁建规立制的用意;第三类为实证研究,在《公开条例》颁布之前,一些地方政府已经先行在地方层面进行了一定的探索,此类实证研究多半围绕地方法规的执行问题展开,对于理解政府信息公开制度的执行困境,颇有助益,也在一定程度上为建立全国层面的政府信息公开制度提供了决策借鉴。然而,伴随着《公开条例》的颁布和执行,呼吁建立政府信息公开制度的学术使命业已完成。条例的颁布与执行,不仅改变了政府信息公开的制度环境和实践模式,而且改变了相关学术研究的价值和导向,在一个全新的行政生态环境之下,重新审视既往关于政府信息公开制度的研究,重新找寻有益的研究视角正当其时。徒法不足以自行,《公开条例》的颁布与实施,尽管为保障公民的知情权提供了制度前提。但制度变迁是一个相对复杂的过程,“尽管正式约束可能由于政治或司法决定而在一夕之间发生变化,但嵌入在习俗、传统和行为准则中的非正式约束可能是刻意的政策难以改变的。”^②历史文化、行为观念和意识形态形塑的心智模式很大程度上决定了制度的具体绩效。在一个长期以来实行“人治”统治,官僚组织视信息公开为“治理工具”的国度,建立政府信息公开制度绝非易事。基于这一考虑,诸多学人在《公开条例》实施后,对于此项法律实施的影响进行了诸多研究。这些研究主要包括:一是继续秉承研究国外信息公开制度的传统,比较中外信息公开制度的差异,并以国外信息公开制度为蓝本,发现国内信息公开制度的缺失,提出完善建议;二是探索实现国内信息公开制度存在的法律障碍和组织壁垒,此类研究包括研究《政府信息公开条例》的内在缺陷,以及该条例与其它诸如《保密法》和《档案法》之间的冲突,并且提出了相应的改革建议;三是对政府行为的研究,此类研究带有明显的行为主义色彩,研究方法带有明显的实证主义色彩,主要考察了政府执行《公开条例》的准备状况,以及执行中存在的问题。无可否认,这些研究对于重新审视国内的政府信息公开制度,深入理解国内建立政府信息公开制

度存在的困境,以及增强政府执行能力的提升,均有助益。然而,评估已有的文献不难发现,既有的研究存在下述不足之处:(1)研究的视野多半集中在法律或政府机构本身,具有强烈的管理主义倾向,尽管对于实施困境和有待提升的空间,均有触及;然而,其立意仍遗落在完善法规和加强管制的窠臼之中;(2)研究方法的单一,诸多研究仍然停留在法律逻辑的推演上,对现实的关怀略显不足,研究方法的规范性,亦有待于进一步的提高。(3)忽视了政府信息公开对公民行为的影响,事实上,《公开条例》的颁布与实施,其意在于保障公民的知情权,行政机构的诸多努力均应以此为圭臬。作为控制官僚行政权力的透明政府建设,制度的绩效不仅取决于行政过程中官僚人员的执行意愿,更取决于公民实现知情权的意愿和能力。缺乏对公民群体的关怀,无疑无助于理解我国政府信息公开制度的全面建设。因而,立足于地方政府信息公开制度的实际,从公民的立场出发,审视《公开条例》对民众知情行为所产生的影响,对于完善政府信息公开制度意义重大。本研究的目的不在于揭示我国政府信息公开制度建构存在的缺陷,亦不着眼于揭示政府实际执法行为过程中的疏漏与扭曲,而在于立足于现代宪政理念,从公民的视角出发,重视我国行政公开制度建设过程中的公民因素,发现制度建构中存在的问题,这也比较符合政府信息公开制度保障公民知情权的立法初衷。因而,本文的研究问题为:地方政府实施《公开条例》颁布实施后,地方居民(公民)对该条例的认知情况如何?本研究试图解读地方政府的执行行为是否增强了地方民众的知情诉求?哪些因素影响了地方居民对知情权的认知?并以此为基础,探讨如何通过增进民众的知情权意识,建立政府信息公开的长效基础?

二、测量设计与研究目的

《公开条例》以行政立法的形式,明确了政府信息公开的方式与途径,在国家层面上确立了政府信息公开的初步框架。然而,法律的实施高度依赖于地方政府的行为,如果地方政府在执行的过程中,未能有效地动员基层民众的参与,则国家层面的制度建构的努力未必能够起到良好的效果。改革开放 30 年的发展,不仅造成了各个行政区之间经济发展水平的差异,而且在行政效能方面也存在较大的差异,这种治理水平的差异,必将反映在政府信息公开制度建设方面。保罗·阿普尔比认为“确切地识别政府活动区别于其它社会活动的影响因素异常艰难,然而,政府活动与其它形式社会活动事实上存在的巨大差异,远远超出了其它任何两种社会活动形式之间的差异。如果决绝承认这个现实,任何人都难以在分析公共事务时持有谨严的目标或获得深邃的洞见。”^③在分析公共行政学科存在的问题时,罗伯特·达尔指出“我们无法承受因忽视公共行政和其它社会环境之间的关系而造成的损失。”^④二者的立意虽有不同,但都提及环境的差异对公共行政的影响。囿于我国地方政府之间生态环境和治理水平之间

的差异,试图从全国的层面进行抽样分析,看似科学有效,实则不尽合理,因循此道会产生过度概略化的问题,这也是本篇研究选取一地民众作为调查样本的原因所在。本文的研究结论,并不能推及全国范围,但它有益于深入发现一个地方公共行政的现实,至少在地方治理的层面上,具有一定的理论意义。因此,本文试图以沿海发达城市 A 市为研究对象,调查《公开条例》颁布实施后对公民认知所产生的影响,分析影响公民认知态度的各类因素,并以之为基础,结合我国政府信息公开的制度供给现状,提出若干对策建议。

本研究力求测量出影响公众参与的影响因素,以及地方民众对《公开条例》的认知度。认知度包括民众对《公开条例》的了解程度以及满意程度。研究假设认为性别会影响民众的参与程度,一般而言,男性的政府参与度比较高,因而对政府的公共政策比较关心,对政治性的法律、法规会比较敏感。从职业角度而言,具有较强政治色彩的职业群体,会表现出比较强烈的参与度。年龄也是一个比较关键的因素,研究假设认为中年群体会对政府信息公开表现出强烈的认知度,主要原因在于社会生活的压力,由于中年群体是社会生活的主体,会在不同层面上与政府机构产生各种联系,因而对政府信息的需求比较强烈,也最有可能主动申请自身需要的政府信息。收入状况也是影响民众认知度的重要因素,伴随着收入的增长,民众参与政治活动的愿望会逐步增强,对政府信息的需要程度也会有所增加。居住年限也是一个重要的影响因素,伴随着居住年限的增长,地方居民对一个地方的认同度会逐渐地增强,对政府信息需要的程度也会增长,从而对《公开条例》的颁布与执行关注度会比较高,在依法申请活动中会呈现强烈的维权意识,依法获得政府信息的程度会加强。由于路径依赖的影响,官僚组织具有保守性的特征,政府具有强烈的保守秘密的倾向,因而本文假定具有较强参与意愿的地方居民,对现阶段政府信息公开的满意程度较低。

本文所采用的数据为 2009 年在 A 市非典型性抽样调查所获得的样本。调查问卷以 A 市的居民为对象,问卷发放的形式为随机选取方式,在人群比较集中的区域根据年龄和职业特征随机选取受访对象开展调查。问卷发放 500 份,回收 470 份,有效问卷数量为 356 份,有效回收率并不理想,可能与问卷发放的时间与地点以及问卷发放人员的人际互动能力有关,致使调查对象在问卷填写的过程中遗漏了许多信息,降低了问卷有效回收的比率。在 356 位受访者中,男性居民占 51.4%,女性居民占 48.6%,样本的性别结构基本平衡。从样本的年龄结构来看,20 岁到 40 岁的城市居民为主,累计比率占有 87.4%,40 岁到 50 岁为 9.8%,50 岁以上的为 2.8%,年龄结构基本以社会活动比较活跃的中青年为主体,可以有效地测量出居民对政府信息公开的认知程度。从收入状况来看,收入在 1000 元到 4500 元的样本占 76.7%,基本上以 A 市的中等收入为主体,有利于获得普通居民认知情况的基本信息。从教育程度上看,本科以下的样本累计比率为 86%,比较符合 A 市普通居民的教育水平。从居住年限上看,居住 5 年以上的样本占 59%,基本可以代表 A 市主体居民的居住状况。从职业分本来

看,工人和自由职业者的比例稍微占优势,分别为 27.8% 和 21.1%,其余各个职业样本数量基本持平。样本在性别、年龄、收入范围、教育程度、居住年限和职业特征等各个方面的属性,基本可以涵盖 A 市居民的人口特征,有效地避免了样本过度集中于某种属性而对研究结果所带来的不利影响,调查样本具有较强的代表性,提高了分析结论的内在效度。

表 1 A 市居民政府信息公开认知度调查问卷样本特征 单位:个、%

样本属性	样本特征	样本数量	分布比率	样本属性	样本特征	样本数量	分布比率
性别	女	173	48.6	教育程度	本科以上	50	14
	男	183	51.4		1-2 年	82	23
年龄	20-30 岁	184	51.7	居住年限	3-5 年	65	18.3
	30-40 岁	127	35.7		5-10 年	96	27
	40-50 岁	35	9.8		10-20 年	64	18
	50 岁以上	10	2.8		20 年以上	49	13.7
收入范围	1000 元以下	38	10.7	职业特征	学生	30	8.4
	1000-2500	154	43.3		公务员	23	6.5
	2500-4500	119	33.4		教育工作者	42	11.8
	5000 以上	45	12.6		工人	99	27.8
教育程度	小学	5	1.4		白领	55	15.4
	中学	103	28.9		自由职业者	75	21.1
	大专及本科	198	55.6		个体经营者	32	9

三、地方居民特征与认知的统计分析

我国政府信息公开制度的建构,肇始于改革开放以后。然而,由于缺乏明确的制度保障,且受传统政治思维的影响,“暗箱行政”的现象非常明显,不仅侵害了公民的知情权,而且助长了腐败行为的发生,制约了行政效率的提高。《公开条例》的颁布与实施,标志着我国的政府公开进入了一个法制化、制度化的阶段,信息公开的范围、方式和程序,公民知情权的监督和保障拥有了基本的规范。行政学者胡仙芝指出政府“实际上已经将政务公开工作做为了一个制度化的行政管理内容,政府信息公开成为政府向社会和公众提供的一种公共服务和公共物品,成为人们日常生活决策不可缺少的部分。”^⑤然而,作为一种国家层面制度建构的努力,能否有效地约束官僚机构的行政行为,提高政府治理的透明度,不只是取决于政府管理体制的监管能力,它还在很大程度上依托于行政相对人的约束与影响。梁治平认为“法律并不只是写在国家制定和实行的律例里面,它

们也存在于那些普通的社会组织和生活场景之中。”^⑥从政治学的角度出发,政治过程位于政治生活的中心,“人类行动、社会背景以及制度以一种复杂方式相互影响,而且这些复杂的、互动的行动过程和意义的塑造对政治生活特别重要。”^⑦如若在地方治理层面,国家的法律尚未对公权力的行使者和行政相对人的行为构成有效地约束,则必将有损于制度的绩效,这同样适用于政府信息公开制度的建设。制度作为人类交互作用的行为框架,其相关行为主体的心智模式和博弈能力,内在决定了制度实施的具体成效。由于《公开条例》以满足民众的知情权为宗旨,A市居民对其的认知状况与基于之上的行动意愿,一定程度上反映了国家治理行动对居民的实际影响,地方民众参与制度建构的意识,一定程度上折射出了制度建构的绩效。如若国家制度建构释放出的行动空间,未能有效地转化为地方居民的自我意识和行动意愿,则政府信息公开的制度绩效必然不能有效彰显。

(一) A市居民的认知状况

A市居民的问卷调查显示,地方民众在法规认知、权益认知、申请意愿和救济认知方面,具体情况仍然堪忧,不利于政府信息公开制度的实施和完善。从表2的数据不难看出,在成功访问的356位对象中,法规认知度仅为28.9%,即只有不到三成的民众知晓这一增强政府透明度。维护公民知情权的法律建构。在权益认知方面,即知情权自我认同方面,选择知道公众可以向政府索要与自己利益相关信息权益的公民个体,只占了调查样本总量的32%。在本项研究中,只在申请意愿方面的数据,稍微比较乐观,45.8%的受访对象表明自身愿意依法申请与自身相关的信息,这也表明民众在日常的工作和生活过程中,对政府信息的需求相对比较强烈。在知情权的救济认知方面,情况尤其悲观,选择知晓救济途径的受访对象仅仅为17.4%,这一方面再度印证了地方居民对《公开条例》的认知度比较低;另一方面,也揭示了政府在动员民众和法规普及方面,其执行方式值得反思。改革开放以降,尽管我国的信息公开制度逐步得以发展,但政府“在认识行政公开制度的基本理念方面仍存在一定的误区,带有极强的工具性,仅将或者主要是将行政公开理解为一种监督行政权的方式,并没有理解公开制度是落实人民主权、满足人民知情权的根本制度,”^⑧导致信息公开制度呈现出工具价值,在草根层面,缺乏坚实的民众基础,从而难以起到制度设计的目的,这也是诸多工具性法规难以形成长效机制的基本原因。从一定意义上而言,A市调查数据揭示了政府信息公开条例的法律效果的实现,非常需要以合适的方式保障公民的认知度。由于建设透明政府的努力,是对地方政府行政权力的监督和约束,国家层面制度建构的努力,与地方官僚组织及其组织成员的利益难以契合。因而,地方政府在普及和推广的过程中,可能会有意或无意的将民众权利淡化,从而有利于维护既得的利益。诸多信息表明,官僚组织体系在执行此项法律的过程中,多次不同层次上展现出选择性执行的行为,将其作为一种形式工作,而不是致力于确保公民知情权的实现。因此,在国家治理层面,在制度设计和法规

制定及其实施过程中,如何以保障公民知情权为主要导向,建立信息公开制度的民众基础,使政府公开的理念深入人心,防止制度悬置,无论对立法者而言,还是对高层治理者而言,都显得意义非凡。

表 2 A 市居民政府信息公开认知状况的描述性统计分析 单位:个、%

认知分类	认知状况	频数	比例	认知分类	认知状况	频数	比例
法规 认知	是	103	28.9	申请 意愿	是	193	45.8
	否	253	71.1		否	193	54.2
权益 认知	是	114	32	救济 认知	是	62	17.4
	否	242	68		否	294	82.6

(二) A 市居民的信息需要程度与申请意愿

在现代社会的治理过程中,官僚组织发挥着特有的作用,不仅是国家政策执行的重要主体,而且因占据专业分工的优势,在社会治理过程中拥有信息优势,这种独占的信息优势可能成为官僚组织成员潜在的权力来源。因而,世界上许多国家的政府都将透明政府建设作为约束官僚权力的重要途径。我国官僚式治理的历史传统,使官僚体系在文化传统上具有一种特有的优越性,改革开放以来,政治与行政体制改革的推行,虽然在一定程度上缓解了官僚文化对政府治理的影响,但并未能显著改变官僚传统治理模式的图景。而且,作为一种发展型的政府,我国的各级政府全面涉入到经济社会生活的各个层面,政府机构对个体公民生活的影响是全方位的,为维护自身的合法权益,公民对政府信息的潜在需求是非常强烈的,迫切希望获得政府的各类信息。《公开条例》颁布实施以来,政府的信息公开开始有章可循,但是,该条例作为行政法规,“违背了‘自己不能做自己的法官’的原则,由自己规定自己的权利和义务,”^⑨该条例在信息公开的方式和范围方面,均显示出政府机构的保守性,与民众潜在的需求之间仍然存在较大的差异。

表 3 A 市居民政府信息需要程度与满意程度的比较 单位:个、%

居民政府信息需要情况			居民政府信息公开满意情况		
程度	频数(个)	比例(%)	程度	频数(个)	比例(%)
不需要	12	3.4	不满意	64	18
一般需要	80	22.5	一般	220	61.8
需要	199	55.9	比较满意	60	16.9
非常需要	65	18.3	很满意	12	3.3

A 市居民对政府信息公开工作并不满意政府信息公开的现状。A 市对居民的问卷调查验证了这一基本推断。从统计结果整理的数据(详情参见表 3)可以发现,在成功收回的 356 份问卷中,对政府信息不关心的仅有 12 人,占受访对象的 3.4%;而对政府信息表示一般需要的为 80 人,需要的为 199 人,非常需要的

65人,累计比例高达92.6%。经验事实验证了我国民众对政府信息需求的强烈程度。与此相对应,数据显示居民对政府信息公开的情况满意度比较低。明确表示不满意的比例为18%;认为政府信息公开工作一般的居多,这部分民众实质上对政府信息公开工作是不满意的,所占比例为61.8%。因而,整体上A市居民对政府信息公开不满意的比重为79.8%。换句话说,近80%的民众对政府的信息公开行为不满意,表明政府的信息公开工作,还有很大的提升空间。“在政务公开工作中,一定要注意充分调动人民群众的积极性和创造性,充分听取人民群众的意见,了解人民群众的呼声,真正将人民群众最现实、最关注、最需要了解的事项予以公开,这是人民群众衡量我们的公开是真公开还是走形式的重要标准。”^⑩然而,现实中形式公开仍然是政府信息公开行为的顽疾,周汉华研究员指出“在政府的推动模式之下,许多行政计划习惯将政府信息公开当作一项重要任务来抓,无非是以领导重视、开会、发文、建立机构等传统方式落实,并不太重视公众能否运用制度,由此会进一步加剧重制度建设、轻制度应用的格局,甚至无法避免以会议贯彻会议,以文件传达文件等常见格局。”^⑪而《公开条例》本身,赋予政府机构颇为宽松的自由裁量权,潜在地激励了地方政府的选择性公开行为,饱受民众“三公消费”信息,迟迟难以公开,可为一例明证,从而影响了地方民众对制度的满意度和信任度。在问及不愿意向政府申请信息的原因时,认为政府态度不好的占10.4%,过程过于复杂的为61.8%,认为成本太高的为9.6%,难以获得信息的为16.3%,表明我国政府信息公开的依申请公开制度,在取得成效的同时(政府态度已经不再成为主要的限制因素),仍然存在诸多的问题,过程的复杂性成为地方居民舍弃申诉权的主要限制因素。现行的政府信息公开条例,笼统地规定了公民依申请公开的程序及其救济途径,但对于维护权益的交易费用,缺乏关切,从而影响了地方居民的申请意愿。“相当多的案例表明,一些法院不愿受理因政府信息公开引发的行政案件。”^⑫信息公开的救济途径形同虚设。这一方面要求相关立法,要关注现实运行中的行政行为,“利用经验性的手法分析现实的行政活动,分析其与法律规定之间的偏差及其产生的原因。”^⑬在后续的人大立法中,积极降低公民维护权益的成本;另一方面,从地方治理的视野出发,在日常制度的建构方面,发挥行政权力具有较高效率的优势,注重组织之间的契合,降低公民获取政府信息的成本,注重公民在信息公开制度建构中的作用。

(三) 居民特征与信息满意度和需求度的方差分析

本文的研究假设认为,居民的性别、职业、年龄、学历、收入和居住年限等人口特征,均与A市居民对政府信息公开行为的认知度相关,影响地方居民对政府信息的需求度和满意度。然而,运用方差分析方法,测量人口特征对政府信息需求度与满意度的分析结果显示,二者在呈现出共性的同时,也具有较大的差异。对A市居民信息需求度的方差分析表明,在0.05的显著性水平状态下,职业、学历、收入三项因素,对居民政府信息需求度的影响比较显著;而性别、年龄

与居住年限等三项因素,则未通过显著性检验。数据分析结果表明,职业的政治色彩愈强,对政府信息的需求度越高;学历越高,民主与权力意识愈强,对政府信息需求度愈强;收入愈高,居民的政治权利意识愈强,对政府信息的需求度愈高。但是,研究假设中设定的性别、年龄与居住年限未能表现出良好的区分度。或许,可以从下述角度对其进行解释。在性别差异方面,可能是伴随着社会的发展,女性受教育水平得到了极大提高,经济地位独立性增强,在广泛参与社会生产活动的过程中,权利意识和民主意识增强,对政治的关注度和参与度增强。年龄方面未能显示出良好的差异性,则可能因为居民对政治关注度会随着年龄的变迁有所起伏,不具有明显的线型特征,可能在中年阶段比较关注政治,而在年幼或年长时期政治意识会淡化,从而削弱了年龄对政府信息需求度的影响。居住年限未显现出区分度的原因则表明,地方居民的居住年限与对政府信息的需求度之间,并不具有明显的联系。居民满意度的方差分析显示,只有职业和性别因素,具有明显的区分度,其它因素都未呈现出显著的差异。由此可见,职业因素对信息的需求度和满意度,均有明显的影响作用。而在需求度方差分析中,表现出良好区分度的学历和收入,均未能在满意度中再次凸显,其原因可能在于 A 市居民对政府的满意度整体偏低,从而降低了各类人口特征的区分度,这进一步验证了地方居民对现阶段政府信息公开工作效果并不满意,政府信息公开无论在制度建构方面,还是在具体的行政行为方面还具有较大的改进空间。

表 5 A 市居民政府信息需求度与满意度方差分析

影响因素	自由度	需求度方差分析		满意度方差分析	
		F 值	Sig.	F 值	Sig.
性别	1	.538	.464	4.564	.032*
职业	6	2.262	.037*	3.182	.005*
年龄	6	2.132	.096	.359	.783
学历	3	11.006	.000*	1.561	.199
收入	3	4.210	.006*	.593	.620
居住年限	4	.731	.572	.789	.533

注: * 显著性水平为 0.05。

表 4 A 市居民不愿意向政府
申请信息的描述性统计分析

影响因素	频数	比例
政府态度不好	37	10.4
过程过于复杂	227	63.8
成本太高	34	9.6
没有结果	58	16.3

(四) A 市居民特征与知情行为的逻辑回归分析

政治学的制度主义学派认为,政治制度本身就是政治的行动者,制度是决策者的必要条件,政治制度的功能很大程度上依托于政治行动者的偏好,而政治行动者的偏好并不是外生于政治制度与政治系统。亦即,政治行为偏好内生于一个社会的内部,并通过社会化过程的传递,形成相对稳定的偏好,从而保持某种制度的均衡。因此,制度变革的实现取决于政治行动偏好的改变。《公开条例》的颁布与实施,作为建设透明政府的制度化行动,其政治意义和实践价值毋庸置疑。但这种制度化的努力能否取得切实的成效,免于沦为“符号”行动,其关键

在于能否改变地方居民的行动偏好。如果地方居民的行动偏好尚未改变或改变甚微,则其制度的设计与实施尚需改进。为了测量《公开条例》对居民行动偏好的实际影响,本研究采用二项逻辑回归的分析方法,分别考察了地方居民特征对法律知情、权益认知、申请意愿和救济认知等行动偏好所产生的影响。这些行动变量均为 1-0 虚拟变量,而检验的解释变量分别为性别、职业、年龄、教育程度、收入范围和居住年限。

根据 SPSS 统计分析软件的分析结果,我们构建了地方居民特征对法律知情、权益认知、申请意愿和救济认知等行动偏好的回归分析模型。根据表 6 的二项逻辑回归的分析结果,不难发现影响居民行为偏好的变量存在一定的差异。在性别、职业、年龄、教育程度、收入范围和居住年限解释变量中,性别和居住年限在 4 个行为模型中,均未通过显著性水平。表明性别因素和居住年限因素不能作为解释性影响因素,这一方面反映了女性参政、议政的意识和行动意愿增强,体现了社会的进步。同时它也表明,居住年限的长短与维护知情权之间并不存在必然的联系,印证了方差分析的结论。由表 6 可知,在知情认知方面,居民的学历和年龄特征,为最明显的影响因素;学历越高,对政府信息公开的情况越了解;年龄越大,对政府信息公开的情况越了解,基本符合理论预测。而在权益认知模型中,职业和年龄表现出明显的相关关系,表明伴随着年龄的增长,维权的意识会有所增强;而职业特征与权益认知的负向相关,则表明随着职业中政治色彩的降低,城市居民的维权意识会淡化。在申请意愿方面,仅仅职业特征表现出明显的影响因素,负向相关性再次印证了权益认知模型的预测;而年龄与学历因素未呈现出明显的相关性,印证了前文的描述性统计分析,由于 A 市居民认为申请政府信息的成本过高,人们的申请意愿较差。在救济认知的二项逻辑回归模型中,职业和学历呈现出明显的相关性。职业因素与权益认知模型和申请意愿的模型相类似,表现出明显的负向相关性和解释能力。学历因素则表现出明显的正向影响,居民的教育年限增加一年,在信息公开过程中有效维权的可能性增加,不仅符合常识性的知识,还符合本研究的理论预测。

表 6 居民特征对政府信息公开知情行为的二项逻辑回归分析

居民特征自变量	知情认知模型	权益认知模型	申请意愿模型	救济认知模型
职业		-.173(.071)	-.143(.064)	-.297(.089)
年龄	.525(.152)	.900(.190)		
学历	.752(.188)			1.237(.248)
截距	-3.961(.631)	-2.624(.652)	.449(.297)	-4.059(.843)
-2loglikelihood	428.301	43.529	-245.495	287.196

注:表中所列数字为回归系数,括号中数字为标准误 S.E.,回归系数的显著性水平为 0.05。

总之,二项逻辑回归的分析模型表明,地方居民的知情行为与职业、年龄和学历之间存在着显著性关系,职业的政治性色彩越浓厚、年龄越大、受教育的年

限越长,居民的知情意识和维权意识越强烈,对政府信息公开的行为偏好越明显。同时,A市居民的依申请公开意识,不容乐观,这表明《公开条例》的实施,仍未有效地提高居民的维权行动预期。政府信息公开制度建设,在动员民众行动方面,其漠视政府行为的基本偏好尚需改变。这一方面表明,现行的政府信息公开制度对一般民众的影响还比较有限,同时也表明政府信息公开制度普遍深入人心的状况不容乐观。但是,研究结果显示,伴随着受良好教育民众人数的增多,地方居民对政府信息公开制度建设的质量和范围的要求会增强,政府信息公开制度建设将面临较大的压力。一个国家的政府信息公开程度与各国的政治体制、经济发展阶段、社会结构与民众对民主文化的认同,息息相关。无可否认,伴随着我国经济、社会与政治的全面发展,居民的收入和教育水平将进一步提高,民众的知情意识势必与日俱增,现有的政府信息公开制度必将面临较大的压力。我国的政府信息公开制度源于政府改革和民主政治建设的需要,“经历着一个从随意性开放到制度性开放,从权力型开放到权利型开发的发展过程。”^⑭政府必须正视这一潜在的制度压力,转变权力观念,全面完善政府信息公开的制度建设,这不仅是政府保障公民知情权的天然职责,也是维护政治稳定和合法性的必然选择。此外,行动意愿的强烈程度并不等同于信息需求的程度,研究结果显示,居民的行动意愿与其自身的基本状况联系密切,具有较强行动能力的居民,表现出明显的行动意愿,这就涉及到信息公开的公平问题,政府在进行制度建构的过程中,应注重弱势群体的信息需求,确保信息公开建设中的公平与公正。

四、讨论与结论

《公开条例》总则第1条规定,“为了保障公民、法人和其他组织依法获取政府信息,提高政府工作的透明度,促进依法行政,充分发挥政府信息对人民群众生产、生活和经济社会活动的服务作用,制定本条例。”从中不难推定,其立法目的在于保障公民的知情权。政府信息公开制度建设的绩效,从根本上取决于民众的知情权是否得到有效实现。“行政机关为公共利益而活动,光明磊落,(理应)欢迎公众检查。”^⑮建立信息公开制度旨在强化民主政治和防止行政腐败,只有增强公民的权利地位,才能防止制度建设的官僚化运作,从而产生目标置换和制度悬置现象,最终丧失制度建设的基本动力。如果公民对制度建设漠不关心,信息公开制度建设沦为行政官僚的单方行动,则制度建设的诸多努力,势将付诸东流。因而,在衡量制度建设的绩效之时,需有效平衡官方数据与民意基础之间的关系,制度建设的真正绩效,在于行政行为对居民权利意识和行动偏好的影响和知情权的真正实现。

因而,所以测量地方居民对之的认知度,可以有效地评估法律的具体效力,并有助于法律和制度的完善。通过对A市居民对《公开条例》认知度的调查和统计分析,为理解我国地方政府层面透明政府建设的成效提供了良好的经验材

料。“决没有硬要事实迁就观点,而是让观点以事实为依据。”^⑩这种经验材料的获取,可以使我们对透明政府建设绩效的判断建立在经验基础之上,有益于形成正确的判断。调查数据的统计分析结果,显示了A市居民对《公开条例》的认知情况和行为偏好,它反映了国家制度建构在A地的实际效果,在某种意义上,它折射出了国家透明政府建设的制度绩效。从数据分析的结果表明,《公开条例》的颁布与实施,确实取得了一定的成效,地方民众对知情权的认知状况有所改善,申请获得政府相关信息的意愿有所增强。然而,整体而论,A市的调查数据显示,现阶段政府信息公开制度的建构还存在着诸多的不足,这些不足或是制度建构本身存在的问题,或者是地方官僚机构执行中存在的问题所致。

首先,地方民众对《公开条例》的认知度不高,直接影响了公民知情权的实现,不利于地方民众约束官员信息公开过程中的自由裁量行为,影响了制度效力的发挥。造成这种局面的原因比较复杂,但这在某种程度上表明地方官僚组织在执行法规过程中,在针对地方民众普法宣传和执行过程中存在很大的局限性。数据显示地方民众对法规的存在与否、权益认知和救济途径的了解方面,认知比例非常低下,只有很少一部分民众对此有所了解;二项逻辑回归分析表明,这部分民众多半是具有较高教育水平的城市居民。换句话说,普通民众、特别是城市弱势群体,对政府信息公开的认知度是非常低下,如何保护这部分群体的知情权尤其值得关注。其次,与地方民众对政府的需求度相比,地方民众对政府信息公开的满意度是非常低的,这不仅表明政府信息公开制度建构必要性的同时,而且揭示了政府信息公开的努力并未取得良好的效果。在民众对政府需求意愿强烈的背景下,愿意为获得政府信息进行依申请公开的比例非常低,地方民众认为依申请公开的过程过于复杂,不愿意进行申请;为了保护公民的知情权,提高民众的满意度,地方政府在执行过程中,应当尽可能地简化申请手续,降低民众维权的交易费用,提高依申请制度的效果。此外,在构建政府信息公开的制度过程中,应尽量扩大、并明确主动公开信息的范围,减少民众获得政府信息的成本,提高民众的满意度。第三,居民人口特征与认知度的方差分析和二项逻辑回归分析表明,民众对政府信息的需求度会随着学历、收入和职业的需求而增长。因而,伴随着经济发展和社会进步,民众对政府信息的需求会进一步的增长,所以政府应加快透明政府制度体系的建设,深化政府信息公开的深度,未雨绸缪,切实保障公民知情权的实现。

从世界范围内来看,政府信息公开是近现代发展起来的制度形态,信息公开立法的兴起,出现在更为晚近的时期,我国《公开条例》的颁布与实施,为政府的信息公开制度建设提供了法律依据,不仅体现了高层治理者的现代理念,而且反映了社会急剧转型时期对公平与正义的高度期望。但是,法律不只是一纸规定或规则体系,“而是作为一个过程和一种事业,在这种过程和事业中,规则只有在制度、程序、价值和思想方式的具体关系中才具有意义。从这种广阔的前景出发,法律渊源不仅包括立法者的意志,而且也包括公众的理性和良心,以及他

们的习俗和惯例。”^⑩信息公开制度真正取得成效,取决于政府信息公开的理念与规则,能否内化为公众以及行政人员的价值观念,进而形成一种社会的基本秩序。在一个具有悠久“人治”传统,实现“依法治国”步履维艰、任重道远的国度,建立透明政府绝非易事。本文的研究表明,缺乏民众基础或者民众参与度不足,制约了信息公开制度的治理绩效,这一问题的改善,不仅取决于民众知情权意识的进一步发育,而且与行政体制改革息息相关,有待于建立起民众愿意并且能够有效监督各级行政官员的制度体系,这不仅是发展民主行政,保障公民基本权利的前提条件,也是我国行政体制改革的基本方向。

注释:

①[法]卢梭《社会契约论》,商务印书馆 1980 年版,第 132 页。

②[美]道格拉斯·C·诺思《制度、制度变迁与经济绩效》,格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社 2008 年版,第 7 页。

③Jay M. Shafritz, Albert C. Hyde. *Classics of Public Administration*. Boston: Thomson Higher Education, 2007: 119.

④颜昌武、马骏《公共行政学百年争论》,中国人民大学出版社 2010 年版,第 42 页。

⑤杨雪冬、赖海榕《地方的复兴: 地方治理改革 30 年》,社会科学文献出版社 2009 年版,第 101 页。

⑥梁治平《中国法律史上的民间法——兼论中国古代法律的多元格局》,《中国文化》2002 年第 15 期。

⑦何俊志、任军锋、朱德米《新制度主义政治学译文精选》,天津人民出版社 2007 年版,第 31 页。

⑧刘飞宇《转型中国的行政信息公开》,中国人民大学出版社 2006 年版,第 95-96 页。

⑨刘恒《政府信息公开制度》,中国社会科学出版社 2004 年版,第 10 页。

⑩全国政务公开领导小组办公室《推行政务公开、建设法治政府》,中国方正出版社 2005 年版,第 12 页。

⑪周汉华《〈政府信息公开条例〉实施的问题与对策探讨》,《中国行政管理》2009 年第 7 期。

⑫李广宇《政府信息公开诉讼: 理念、方法与案例》,法律出版社 2009 年版,第 2 页。

⑬[日]大桥洋一《行政法学的结构性变革》,中国人民大学出版社 2008 年版,第 5 页。

⑭周毅《政府信息公开进程中的现行文件开放研究》,群言出版社 2007 年版,第 11 页。

⑮[美]王名扬《美国行政法》,中国法制出版社 2005 年版,第 952 页。

⑯[法]托克维尔《论美国的民主》,商务印书馆 2004 年版,第 17 页。

⑰[美]哈罗德·J·伯尔曼《法律与革命——西方法律传统的形成》,中国大百科全书出版社 1993 版,第 13 页。